

第8章 マネーロンダリング規制と開発途上国

| | |
|----------|--|
| 著者 | 柏原 千英 |
| 権利 | Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp |
| シリーズタイトル | 研究双書 |
| シリーズ番号 | 559 |
| 雑誌名 | 国際ルール形成と開発途上国 - グローバル化する経済法制改革 - |
| ページ | 241-274 |
| 発行年 | 2007 |
| 出版者 | 日本貿易振興機構アジア経済研究所 |
| URL | http://hdl.handle.net/2344/00011814 |

第8章

マネーロンダリング規制と開発途上国

柏原 千英

はじめに

近年、経済活動を律するさまざまな法規制を先進国・途上国の区別なく、ある基準をひな形として標準化しようとする傾向が著しい。マネーロンダリング（money laundering、資金洗浄とも訳される。本章では、以下MLと省略する）対策も、例外ではない。企業統治分野と同様に、ML規制は推進主体の場（フォーラム）発足の母体をOECDとし、開発途上諸国も直接・間接的に枠組みへの実質的な参加を余儀なくされている。しかし、これまでの研究は、国境を越えたML取引の取締りに必要な手続と制度、およびその履行（enforcement）確保の手段について（Stessens [2000] や Shelton ed. [2003]）、あるいは規制を導入した先進国におけるML取引の費用分析（Masciandaro [1999]）、ML規制の国際法上の論点（中川 [2002]）などが中心であり、反ML（anti-money laundering: AML）枠組みに参加する途上国が固有に抱える課題について論じたものはほとんどみられない。

したがって本章では、とくに途上国との関わりという観点から、⁽¹⁾ML規制に関連する法制度の構造を検討するとともに、⁽²⁾その整備がどのような枠組みのもとで推進されているか、また、⁽³⁾ML規制を「標準化」する過程の特徴および、途上国が国際的な枠組みに参加する場合の費用と便益をフィリピンにおける取り組みを例に考察し、⁽⁴⁾現状におけるML規制整備の課題を検討す

ることを目的とする。テロ行為等の犯罪に関連するML取引を違法化し、金融監督をつうじてその検出を行い、司法制度のもとで処罰を行うための各国の法規制・監督制度の整備は実現段階にある一方、途上国をも含めてこれら制度の実効性を確保していくという観点からは、現状のフォーラムや枠組みでは限界があろう。この議論は、本章での考察によって新たに指摘できる点である。

本章の構成は以下のとおりである。第1節ではML規制の背景、第2節ではAMLに関する法と規制の構造、第3節では履行メカニズムについて述べる。第4節では、フィリピンにおけるAML取り組みの成果が国際的なフォーラムにおいて認知されるまでの経過を考察し、第5節で現時点におけるAML枠組みの課題をまとめる。

第1節 マネーロンダリング規制の背景

1. ML規制の必要性和その性質

冒頭でも述べたように、AML分野においてもグローバルに認知された規制の標準化が行われている。企業統治改革を推進する中央銀行や証券取引委員会などの各国監督当局は、それぞれが専管する分野でML対策の推進主体である金融情報機関（financial intelligence unit: FIU）の機能を担っており（兼務している場合もある）、また、「企業」に限定されない広義の概念に基づけば、ML対策もガバナンスの一分野とみなされるからである。そのうえ、従来「ホワイトカラーの犯罪」と呼ばれてきた、さまざまな取引利益を隠蔽し、脱税目的で行われるMLだけでなく、違法薬物取引や人身売買（human trafficking）、テロ活動等に関連する利益や資金を合法化しようとする動きが、1980～1990年代における世界的な金融自由化とグローバル化の潮流にともない、資金量や物理的な移動、その手段や頻度を飛躍的に増加させたといわれる。した

がって、開発途上国の政府や監督機関に対しても、この潮流に先んじて、あるいは同時進行でML対策を行ってきた先進諸国が主導するML規制枠組みに参加し、その取締りに積極的に取り組むことが要請されるようになった。その理由として、第1に、上記に代表される非合法活動（とくに麻薬取引や人身売買）が開発途上国を端緒として発生し、その利益が、世界中に広がるさまざまな送金システム・ネットワーク 先進国の金融機関やオフショア市場、タックスヘイブンに代表される合法的なものから、「代替的送金手段」あるいは「地下銀行」と総称される非公式なもので を何度も経由することで洗浄される場合が多いことにある。そして第2に、2001年9月11日に発生したアメリカ同時多発テロ事件を契機として、単なる資金の隠蔽や合法化の阻止からさらに進んで、犯罪に利用される可能性のある資金移動自体に対して、世界的に防止の網をかけようとする傾向が強まったことがあげられよう。

しかしながら、ML活動を取り締まることは、先進国の監督当局にとってさえ容易なことではない。なぜなら、個別のML事件・案件の全体像、すなわち、すべての関係者を洗い出すとともに移動した資金の額とその経路を完全に把握することも、あるいは、たとえば「世界中、または自国内で1年間に“洗浄”される、あるいは洗浄を目的として移動される資金は一体幾らにのぼるか」という数字を推測することも、非常に困難な分野だからである⁽¹⁾。

また、ML規制とその違反者との関係には「イタチごっこ」的な性質がともなうため、その対策には「絶対」と「終わり」は存在しない。損失の隠蔽や収益計上にとともなう納税義務の回避を試みる個人・企業が、国際会計基準（IAS）や自国の会計基準の規定のなかに抜け道を探すように、監督当局が新たな監視措置や規制の強化を導入すれば、MLを試みる個人・企業は、利用する手段やチャネルをより巧妙化かつ多様化させていく。したがって、先進国／途上国に関わりなく、各監督当局は常にML取引の類型と内容について最新の情報を収集し、これを諸外国の監督当局と共有することによって、どのような規制が最も効率的にML取引を検出できるか（あるいは、該当しない取

引を低コストで除外できるか)を継続的に検討し、対抗策を打ち出していかなければならない。後述するML対策関連のさまざまな政府間組織によって、活動年報とは別にML事例の類型報告書 (typology report) が蓄積され、国際ワークショップが行われるのは、こうした必要性を如実に反映している。

違法な経済活動とそれにとまなうML取引の国際問題化が深刻さを深めるにつれ、このような作業を合理的に行うには、「国際的に認知された基準をもとに、各国監督機関の足並みを揃えることがまず第一歩となる」という先進国間、すなわちOECD加盟国間の共通認識が生まれたことには、上記のような理由がある。結果として、MLに関しても国際基準が起草されることとなった。

2. AMLのフォーラム なぜFATFか？

AML枠組みの調整機関である「資金洗浄に関する金融活動作業部会 (Financial Action Task Force on Money Laundering: FATF)」は40勧告 (後述) 等の作成および改正を行っており、世界的なML規制整備における中心的機関とされる。しかし、この組織自体は設立条約に基づく常設の国際機関ではない。1989年のアルシュ・サミット経済宣言において設立が合意された政府間組織であり、一国の加盟のみならずFATFの存続自体も既加盟国政府代表が合意して初めて可能となる⁽²⁾。具体的な手続としては、既加盟国代表がマンデート (mandate, 活動目的) の見直しを行い、新たなマンデートとその実現期間を定め、FATF総会において存続延長が決定される。最近では、2004年5月14日、OECD閣僚理事会に合わせて開催されたFATF総会において、高度化する金融システムに合致するAML基準の設定を継続的に行うことと、とくにインフォーマルな非伝統的手段によるMLとテロ資金供与手段の撲滅に取り組むこと等を定め、これまでの最長期間である8年強の存続 (2004年9月～2012年12月) が決定された。

FATFが取り組んでいるのは、金融部門全般に関するAML枠組みのなかで

も法制改革の基礎部分とML取引に関する情報共有・蓄積であり、AML活動における「脳」の機能を果たしているといえるが、そもそも、なぜOECD諸国が中心となってFATFを設立し、フォーラムの中心としたのであろうか⁽³⁾。これには、3つの理由が挙げられよう。第1に、ML対策で先行していたのが先進諸国であり、1980年代にはすでにOECDにおいてオフショア金融市场を利用したML取引が問題視されていたことがある。第2に、AMLは金融分野のみならず、複数の行政機関が関与すべきイシューであること。次節で述べるように、ML取引を予防し、取り締まり、刑事犯罪として違反者を処罰するには、金融監督機関の他にも警察機構や司法制度が行政側の当事者となる。また、金融自由化とグローバル化にともない、国際決済銀行(Bank of International Settlement: BIS)、バーゼル銀行監督委員会(The Basel Committee on Banking Supervision)、証券監督者国際機構(International Organization for Securities Commissions: IOSCO)、保険監督者国際機構(International Association of Insurance Supervisors: IAIS)等の国際行政機関や、国際会計士連盟(International Federation of Accountants: IFAC)、等の国際専門家団体への開発途上国政府組織や各国内組織の参加が増加し、専門化が進んだ現在の国際組織には、このような調整を行うべき適当な組織が存在しないからである。第3に、MLのように新たな違反手段に対して行政・司法措置を迅速に講じる必要が高い分野の場合、国連等の法制化手続(総会決議に基づく条約策定(明文化))と各加盟国内での国内法制化(監督行政に関する具体的なモデル規制や指標の形成、迅速な行動を実現することが困難であることが挙げられる。G7会合での議論を契機に発足されたFATFは、ML取引のグローバル化と資金量の増加という現実を反映したフォーラムであるといえよう。

第2節 MLに関する法と国際基準の構造

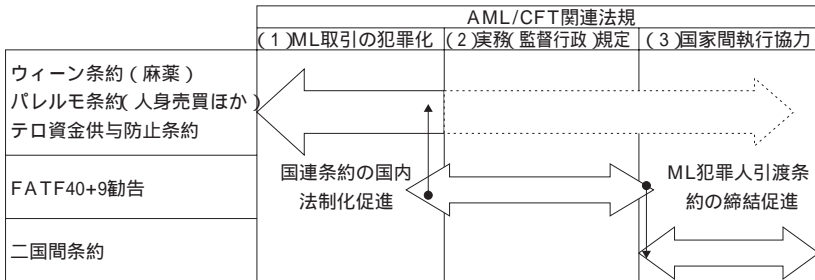
1. ML取引の犯罪化

AML分野における国際法をつうじた明文化への世界的な取り組みは、1980年代以降、違法薬物（とくに麻薬）に関わる経済活動（生産・流通・消費の各面）が国際的に問題視されるようになったことを契機として、国連経済社会理事会において始められた。具体的には、(1)違法薬物常習者が引き起こす犯罪の深刻な社会問題化、(2)麻薬の運搬手段として観光客等の無関係な個人が利用され、結果として訪問地または帰国後に検挙・服役を余儀なくされる事態の発生、あるいは、(3)麻薬生産に関わる開発途上国の遠隔地に居住する、貧困層への代替的職業の提供と生活水準改善の問題、などがある。とくに③は、時期を同じくして世界銀行や国連が貧困削減に向けて本格的な取り組みを開始したことも影響し、国際機関の主要な活動分野のひとつとして大きく取り上げられることとなった。

麻薬関連取引を撲滅するための取り組みの一環としてMLが位置付けられている理由は、それが麻薬の密造・密売を出所とする資金を隠蔽できるという事実だけではない。MLは生産者と消費者を結び付けるだけでなく、その資金が環流されることで麻薬産業のさらなる拡大や、別種の犯罪資金として利用される可能性があることが、国際的に認識されているからである。

このように、麻薬関連取引撲滅の一環として国際社会でAML法・規制の整備は着手されたが、法的には(1)国際法によるML取引の犯罪化（多国間〔国連〕条約）、(2)実務規定モデルの設定、(3)犯罪人引渡等、国家間での執行協力（二国間あるいはウィーン条約〔後述〕を根拠とする執行要請）と、取締りの段階別にそれぞれ異なる手段を用いており（図1参照）、頻繁に見直しが必要とされる行政実務の内容について規定している(2)の拘束力が最も弱い。(1)に関しては、国連経済社会理事会が1988年12月に「麻薬及び向精神薬の不正取引の防

図1 ML法規制のカバレッジ



(注) 矢印の実線部分は各法規の中心的な機能を示す。点線部分は規定されているものの、他の法規による規定がなければ実質的に機能しない分野を指す。

(出所) 筆者作成。

止に関する国際連合条約」(略称ウィーン条約、あるいは麻薬新条約)を採択し、麻薬関連取引の撲滅のため、AML活動を資金隠蔽と麻薬産業拡大防止、すなわち治安維持と貧困削減等の一環として位置付けた。同条約は、薬物犯罪収益に関わるML取引を犯罪として認定し、取り締まることを各国に義務づけている。その後1999年と2000年には、同理事会によって「テロ活動に対する資金供与の防止に関する国際条約」(以下、テロ資金供与防止条約)および「国際的な組織犯罪の防止に関する国連条約」(パレルモ条約)がそれぞれ採択され、多国間条約によってML取引が犯罪化された。

2. FATF40勧告および特別勧告

(1) 40勧告

ML規制を各国内で整備する際のガイドラインとなる国際基準は、40項目から成る「勧告(The Forty Recommendations)」(以下、40勧告)として発表・改正されている。1990年4月に発表された第1版40勧告の主な内容は、1988年に発効したウィーン条約の規定に鑑み、違法薬物取引で得た資金の洗浄防止に焦点を当てつつ、この目的のために金融システムが悪用されることがないように、各国政府が講じるべき措置を列挙したものであった。

しかしその後も、ML犯罪の類型は増加し、取引方法およびその技術も進化し続けた。また、ML犯罪が成立する前提となる犯罪が違法薬物取引のみでは不十分であるとの認識から、人身売買等からの収益の洗浄についても防止措置を講じることを定める必要性が生じたため、FATFは40勧告の改正に着手した。1996年に発表された第2版ではウィーン条約に基づき、前提犯罪を「国際的な組織犯罪」(以下、重大犯罪)に拡大し⁽⁴⁾、国境を越えたML取引への監視を強化する内容となった。さらに、2001年9月に発生したアメリカ同時多発テロ事件を機に再び改正作業が開始され、2003年6月に公表された第3版では、勧告が定める範囲をMLのみならずテロ資金供与にも拡大し、「各国が、それぞれ固有の事情及び憲法の枠組みに従って、細部を実施するための最低限の行動基準を定めている」(FATF[2003:3])。送金等の通常取引に関しても、金融機関に顧客・取引内容聴取の十全義務(customer due diligence)⁽⁵⁾を明記、非銀行金融機関(証券・保険等)への監督、FIUや司法当局の権限について定義し、法的執行の強化を強調している。第3版改正における最も端的な変化は、AML取り組みの総称をAMLからAML/CFT(AML and combating financing terrorism)と変更し、テロ活動支援資金の国境を越えた移動を厳しく監視する姿勢を明記したことである(表1参照)。このようなFATF主導による監督行政に関する規制の改正に呼応し、国連経済社会理事会は、前項で挙げたテロ資金防止条約とパレルモ条約を採択している。

(2) 特別勧告

2001年9月11日にアメリカ同時多発テロ事件が発生する以前から、アメリカ監督当局がタリバーン関係者による資金移動を追跡していたこともあり、同事件に対するFATFの反応は迅速であった。翌月の10月には臨時会合が開催され、加盟国は新たにテロ活動資金対策をFATFのマנדートに組み込むことに合意し、続く11月31日には、「テロ資金供与に関するFATF 8 特別勧告(The Special Recommendations on Terrorism Financing)」(以下、特別勧告)⁽⁶⁾が発表された。

表1 FATF40勧告の改正点

| | 項 | 内容 |
|---------|----|---|
| 1996年改正 | 4 | ML 成立の前提犯罪を拡大 (違法薬物関連取引 前提犯罪 [人身売買, テロ活動等 “ 重大犯罪 ”]) |
| | 8 | 監督対象の金融機関を拡大 (両替商を追加) |
| | 9 | 身元確認対象範囲を拡大 (企業や専門職を持つ個人にも適用) |
| | 10 | 顧客の身元確認 (法人にも適用) |
| | 12 | 取引記録の 5 年保管義務づけ |
| | 13 | 「 新たな金融スキーム・技術への注意義務 」 の追加 |
| | 15 | 「 疑わしい取引 」 の報告義務 |
| | 22 | 国境を越えた現金取引に対する監視の強化 |
| | 25 | シェル会社の濫用防止 |
| | 36 | 捜査協力におけるコントロールド・デリバリーの徹底 |
| 2003年改正 | 1 | ML の犯罪化を強化 (国連条約の早期・完全国内化) |
| | 5 | 顧客の身元確認の徹底 (customer due diligence: CDD) |
| | 6 | 4 項を政治家にも適用 (政治的影響の排除) |
| | 7 | コルレス銀行への CDD 徹底 |
| | 12 | 非金融機関へも記録保管義務を拡大 |
| | 13 | FIU への「 疑わしい取引報告 」 の徹底 |
| | 21 | NCCT 認定と対抗措置 |
| | 24 | 非金融機関の監督強化 |
| | 25 | 各国 AML/CFT 指針の作成 |
| | 26 | FIU 設立の徹底 (情報の集中化) |
| | 27 | 法執行当局の指定 |
| | 28 | 当局による資産没収の合法化 |
| | 29 | 金融監督当局の権限強化 |
| | 30 | 当局の (情報) リソース確保の強化 |
| | 31 | 内外関係当局の連携確保の徹底 |
| | 32 | 取締りに関する統計の整備 |
| | 33 | 法人の違法活動防止 |
| | 34 | 信託会社の違法活動防止 |
| | 37 | 双方加罰の不適用 |
| | 40 | 関係省庁間の協力窓口の指定 (明示) |

(出所) 中川 [2006] および各改正FATF40勧告より筆者作成。

この特別勧告では、テロ活動への資金供与を探知・防止・抑制する枠組みを明示することで、新たなテロ資金対策の国際的基準を提供している。とく

に、(1)テロ資金防止条約(1999年)⁷⁾の批准・完全履行のための迅速な措置と対テロリズム対策に関する国連決議、なかでも国連安全保障理事会決議1373(2001年9月)⁸⁾の速やかな履行、(2)テロ資金供与および関連するMLの犯罪化、(3)送金システム(電信および代替的送金システム)の監督と違法業者の処罰、(4)テロ活動資金供与に悪用される非営利団体に関する法律・規則の整備と予防手段の確保を重点課題とし、各国が整備すべき内容を列挙している。

さらにFATFは同勧告を2004年10月に改定し、(1)テロ活動への資金供与を探知・防止・抑制するために各国が整備すべき枠組み、(2)既存の送金システム等を利用しない物理的手段による現金等の運搬の取締り、の2点を追加、9項目から成る特別勧告とした。

3. AML取り組みの変質

FATFは40勧告の目的を、(1)(金融)犯罪の減少、(2)(資金取引の)核となる金融システムの信頼性の維持、(3)世界的な三大「公共悪」(テロリズム、汚職および腐敗、虚偽報告)の取締り、としている。2001年以降、アメリカ同時多発テロ事件の影響により、AML枠組みの主要な目的は(1)および(2)から(3)に大きくシフトした。第3版40勧告および特別勧告の発表とともに“AML”を“AML/CFT”と変更することによって、FATFのマンドートの重点は、「ML取引を検出し、いかに合法的取引制度のなかで是正させるか」から「重大犯罪のなかでもとくに、テロ活動支援目的のための資金移動自体の撲滅」へと移行したといえる。

しかし、テロ活動支援のための資金移動は、以下の4点において他のML取引と性格を異にする⁹⁾。第1に、テロ活動資金調達とは、すべてではないにせよ「合法的活動から得られた資金を違法な活動のために利用する」ための資金移動をともしなう。つまり、従来想定されていた他のML取引とは逆のプロセスを辿ることがある。第2に、他のML取引と比較すると1回に移動される資金額が小さく、該当取引の検出コストが大きくなる傾向をもつ。第

3に、少額であろうとも、テロ活動の発生を予防することで得られる社会的便益は大きいとみなされるため、監督当局の目的は「取引の規制と減少」ではなく「活動あるいはML取引自体の撲滅」となる。そして最後に、他のML取引が程度の差こそあれ「利益（＝経済的）目的」であるのに対し、テロ活動に関するML取引は非経済的動機、すなわち「政治的目的」を果たすことにあるため、発見・検挙がより困難である。

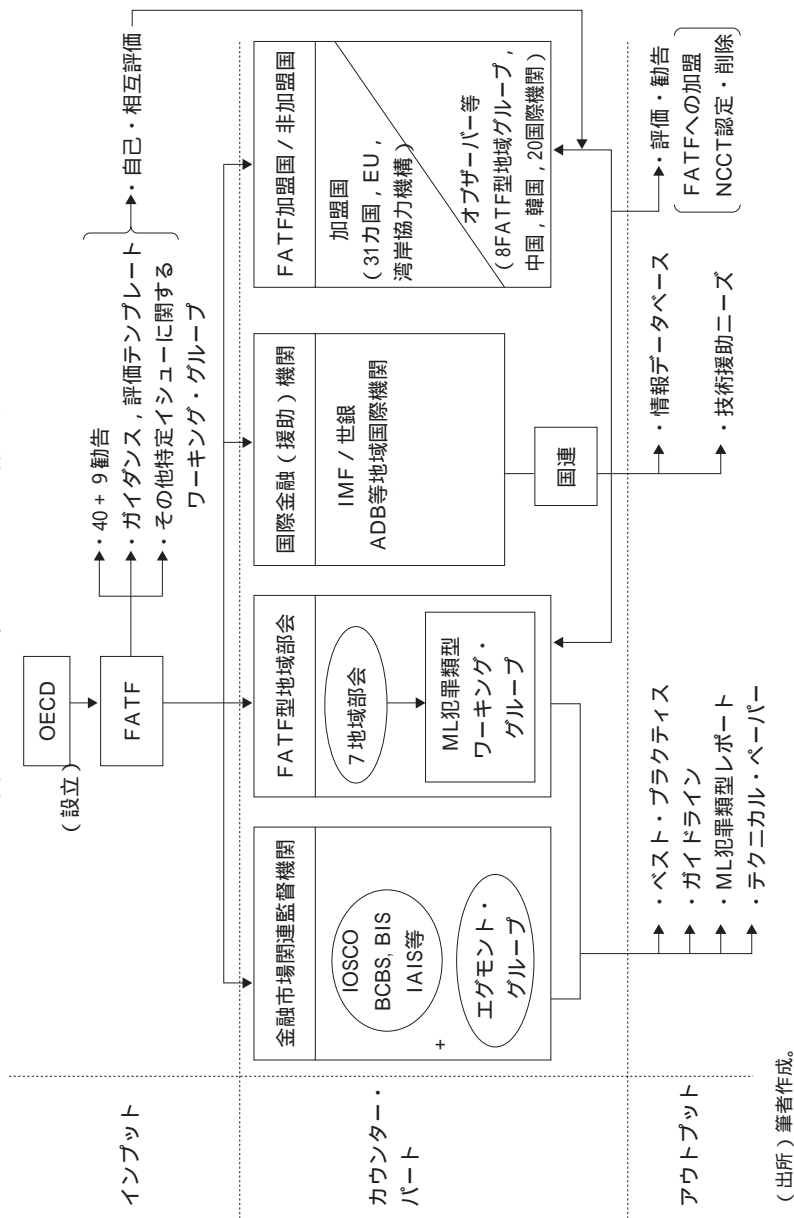
第3点は、FATFの活動目的に変化がみられたことの原因を、端的に表している。実際、各加盟国は、正規の金融システムがテロリストや犯罪への対策をすでに強化していることに鑑み、(1)現金の運び屋、(2)代替的送金システム⁽¹⁰⁾、(3)非営利組織（NPO）の悪用等、非正規あるいは新しい手段によるテロ活動を目的とする資金移転とその資金洗浄を、警戒と監督の焦点とすることを確認している。今後は、規制の対象が非金融機関へ大幅に拡大されるだけでなく、コミットメントを求められる行政組織側も多岐にわたることが予測される。

このFATFを中心とするAML枠組みは、企業統治改革への取り組みと同じパターンのネットワークを形成している（図2参照）。先進国・中所得国が核となる33加盟国の他に、Terms of Referenceを締結することによってFATFと協力することを明記した（FATFとは独立して組織された）8つのFATF型地域対策グループ⁽¹¹⁾、金融市場監督や開発援助機関、重大犯罪撲滅関連に取り組む国連諸機関を含む30のオブザーバー等が相互に情報交換やワークショップ、総会への参加を行う形になっている。

第3節 AML枠組みと履行メカニズム

前節でみたようにAML/CFT枠組みは、(1)国際法によるML取引の違法化、(2)FATF40＋9勧告を標準とする国内監督制度の整備、(3)国境を越える犯罪に関する二国間条約（あるいは国際法に基づく執行要請）、という法制度を備えて

図2 FATFを中心とするAML枠組み



いる。FATFは、企業統治改革におけるグローバル・コーポレート・ガバナンス・フォーラム（Global Corporate Governance Forum: GCGF）¹²⁾と同じくOECD諸国を中心として設立されたが、40+9勧告の履行メカニズムのなかに対抗（制裁）措置（sanction）を備えている点において、企業統治改革とは大きく異なる。本節では、とくにFATFへの加盟を認められていない途上諸国を含む履行メカニズムと支援体制を中心に、AML/CFT枠組みを概観する。

1. 途上国を含む履行メカニズム

AML/CFTにおける国際基準として認知されている40+9勧告の適用と履行メカニズムには、企業統治原則（Principles of Corporate Governance）やIASの国際的な適用拡大への取り組みに代表される、他のガバナンス分野と同様のパターンを読み取ることができる。FATFは40+9勧告の内容を、「各国が、それぞれ固有の事情及び憲法の枠組みに従って、細部を実施するための最低限の行動基準」（傍点引用者）¹³⁾としており、各国における履行を評価する際にも先進国／途上国で区別せず、また、FATFへの直接的加盟／非加盟（関連組織への加盟をつうじた間接的参加）の区別にかかわらず、一律に適用する判断基準としている¹⁴⁾。したがってFATFは、「国により法制度及び金融制度は多様であり、共通の目的を達成するにあたって、全ての国が、とりわけ細部についてまで、同一の措置を講じ得るものではないことを認識して」いるが、地域別のタスクフォースをつうじて各国のML規制の平準化を図っているといえよう。

AML/CFTにおける国際基準である40+9勧告の履行を担保する手段の第1は、各加盟国自己評価と相互監視である。各加盟国は年1回の頻度でFATFが作成した評価フォーム（Evaluation Template）を用いて自己評価を行うことが義務づけられている。これと並行して、総会で決定されるスケジュールに従い、他の加盟国代表や国際機関職員・専門家で構成される評価グループによって相互評価（mutual evaluation）を受ける。この相互評価は、IMF・世銀

が行う「金融セクター評価」(Financial Sector Reform Assessment: FSRA)との重複を避けつつ、当該機関間で協力して行われる⁽¹⁵⁾。したがって各加盟国は、IMF・世銀が合同で実行している「金融セクター評価プログラム」等にも常時積極的にコミットすることが求められている。

このような外部圧力に対応しない加盟国へは、第2の履行メカニズムである対抗措置⁽¹⁶⁾が実行される場合がある。40勧告では加盟国への対抗措置の適用について、以下のように定めている。

金融機関は、FATF勧告を適用していないか又は適用が不十分である国の者(会社及び金融機関を含む)との業務関係及び取引に対して、特別の注意を払うべきである。これらの取引が明らかな経済的目的又は明白な合法的目的を有さない場合には常に、その背景及び目的を可能な限り調査し、調査結果を文書にした上で、権限ある当局が利用し得るものとすべきである。当該国がFATF勧告を引き続き適用しないか又は適用が不十分である場合には、各国は適切な対抗措置を取り得るようにすべきである。(第21項)(金融庁特定金融情報室[2003: 10])

当該加盟国はまず、FATF総会で進捗報告を行い、他の加盟国を納得させることが求められる。これが不満足な結果に終わった場合、FATF代表(President)あるいはその代理(a high-level mission)が当該政府に改善要請書を送付する。最終的には加盟資格が問われ、一時的資格喪失が決定される。

また、AML/CFT枠組みでは正式な加盟国以外に関しても非協力国・地域(Non-Cooperative Countries and Territories: NCCT)リストを作成することで、FATFが主導するAML/CFT枠組みへの協力が不十分であったり、40+9勧告の内容に照らして国内法制度等に不備が散見される国を認定・公表し、IMF・世銀やFATF型地域対策グループと協力しながら、改善の進捗状況を定期的に監視している。NCCT認定基準は2000年2月に公表され、同年6月には15カ国がNCCTと認定された(表2, 3参照。2006年10月に行われたFATF総会においてミャンマーが削除され、現時点ではNCCTなし)。

NCCTとしての認定は、FATFおよび地域対策グループやIMF・世銀等が協

表2 NCCT 認定事由（問題点）の種類

| ML対策への取り組み全般に関して | ML対策への取り組み全般に関して | 組織制度面 | 基本法律上の不備 | 法律間の齟齬 | 規定上の不備 | FATFによる指摘 | | 該当国・地域 |
|------------------|------------------|-----------|----------|---------|-------------|---|----------------------------|--------------|
| | | | | | | 基本的な対策の欠如 | インドネシア, ミャンマー, ウクライナ | |
| 基本法律上の不備 | 基本法律上の不備 | 結核制度面 | MLの犯罪化 | 法律の適用範囲 | ML前提犯罪の認定不足 | FIUが設立されていない | エジプト, インドネシア | ウクライナ |
| | | | | | | ML対策を講じるための人的・物的資源が不足 | | |
| | | | | | | MLが犯罪として処罰されない | インドネシア | |
| | | | | | | ML規制の対象業種が不明確 | ナイジェリア | |
| | | | | | | MLとして処罰される前提犯罪の範囲が国際基準からみて狭い ¹⁾ | フィリピン エジプト グアテマラ ミャンマー | |
| | | | | | | 銀行秘密規定がML防止にあたる当局にとって重大な障害となっている | フィリピン, グアテマラ | |
| | | | | | | 疑わしい取引の届出制度が存在しない | インドネシア | |
| | | | | | | 疑わしい取引の届出義務が、(すべての)金融機関に課されていない(あるいは、届出義務が限定されている, 十分でない) | エジプト, ミャンマー, ナイジェリア, ウクライナ | |
| | | | | | | 金融機関から取引の相手方への情報漏洩を防止する規定が存在しない | グアテマラ | |
| | | | | | | 顧客の本人確認義務が、(銀行以外に)課されていない | インドネシア, ナイジェリア | |
| 法律・規定遵守に関する不備 | 法律・規定遵守に関する不備 | 対外的協力への不備 | 監督当局の怠慢 | 監督当局の腐敗 | 非協力的姿勢 | 匿名預金口座の開設が可能であり、口座数にも制限がない | ハンガリー | ハンガリー, ウクライナ |
| | | | | | | 口座を所有する真の受益者を把握する義務が、金融機関に課されていない(あるいは、本人確認の規定が不十分) | | |
| | | | | | | 金融機関の所有者の適性に関する規定上の要件が不十分 | グレナダ | |
| | | | | | | 金融機関監督当局が、ML防止規制を施行していない | ミャンマー | |
| | | | | | | 金融機関の免許が恣意的に賦与されている | ナイジェリア | |
| | | | | | | FATFへの資料提供を拒否している | ナイジェリア | |
| | | | | | | 外国当局の国際協力に依るべき行政当局が法律で十分に規定されていない | グアテマラ | |
| | | | | | | 金融監督当局が外国当局と協力する権限を十分にもっていない | グレナダ | |
| | | | | | | 国際司法協力の、重大な障害が存在する | ミャンマー | |
| | | | | | | 国際司法協力の、重大な障害が存在する | | |

(注)1)「MLとして処罰されている前提犯罪が、薬物犯罪収益に限定されている」という指摘を含む。

(出所) FATF文書をもとに筆者作成。

表3 FATF認定・公表によるNCCTsの変遷

| 公表日 (国・地域数) | 追加国・地域 | 削除国・地域 |
|------------------|---|-------------------------------------|
| 2000年6月 (15) | バハマ, ケイマン諸島, クック諸島, ドミニカ, イスラエル, レバノン, リヒテンシュタイン, マーシャル諸島, ナウル, ニウエ, パナマ ¹⁾ , フィリピン, ロシア連邦 ²⁾ , セントクリストファー・ネイビス, セントビンセントおよびグレナディーン諸島 | |
| 2001年6月 (17) | エジプト, グアテマラ, ハンガリー, インドネシア, ミャンマー, ナイジェリア | バハマ, ケイマン諸島, リヒテンシュタイン, パナマ |
| 2001年9月 (19) | グレナダ, ウクライナ | |
| 2002年6月 (15) | | ハンガリー, イスラエル, レバノン, セントクリストファー・ネイビス |
| 2002年10月 (11) | | ロシア連邦, ドミニカ, ニウエ, マーシャル諸島 |
| 2003年2月 (10) | | グレナダ |
| 2003年6月 (9) | | セントビンセントおよびグレナディーン諸島 |
| 2004年2月 (8) | | エジプト, ウクライナ |
| 2004年7月 (6) | | グアテマラ |
| 2005年2月 (3) | | クック諸島, インドネシア, フィリピン |
| 2005年10月 (2) | | ナウル |
| 2006年6月 (1) | | ナイジェリア |
| 2006年10月 | 【現在の認定国】なし | ミャンマー |

(注) 1) 下線付きのバハマ, ケイマン諸島, パナマ 3 カ国は, Offshore Group of Banking Supervisors (OGBS) 加盟国。網掛けされているナウル, ミャンマー, ウクライナ 3 カ国には, 対抗措置が発動された。

2) 非協力国・地域リスト (NCCTリスト) に認定・公表され, 同リストから削除された後にFATF加盟国となったのは, 2006年11月末現在まででロシア連邦のみ。

3) NCCTリストは, 3 - 4カ月毎に開催されるFATF総会において見直される。2005年にリストから削除されたナウルはAPGオブザーバー, ナイジェリアはGroupe Inter-gouvernemental d'Action contre le Blanchiment en Afrique (GIABA。西アフリカ諸国経済共同体加盟国による地域TF, 1999年12月発足。ナイジェリアの加盟時期不明) メンバー, ミャンマーは2006年3月にAPG正式メンバー加盟 (2006年11月17日現在)。

(出所) FATFおよび金融庁特定金融情報室ウェブサイト (章末の参考文献リスト参照) より筆者作成。

力して行う評価結果に基づき、同リストからの削除はFATF総会での討議を経て決定される⁽¹⁷⁾。NCCTには喫緊に解消すべき課題とその実行期限が課せられ、年に一度、FATFによる進捗の評価を受けることになる。一方、他の加盟国には「ML対策の観点から監視を強化すべき、かつ疑わしい取引の届出に関して特別の注意を払うべき当該国」として、各国AML法規の管轄下にある関係金融業界（銀行・保険・証券）団体等へ周知を徹底することが要請される。具体的措置としては、NCCTに所在する個人・法人との送金授受や、保険・証券売買契約や口座開設に際して本人・実体確認を通常よりも厳重に行うこと、金融機関とのコルレス勘定の開設・維持には特別な注意を怠らないこと、等である。

このような手段が講じられた場合、NCCTへの影響は、合法的な経済活動にともなう支払や為替リスク管理が日々タイムリーに実行できなくなる可能性に限らない。金融機関には、顧客に提供できるサービス自体に制約が課されるという結果をもたらす場合もある。一例を挙げると、フィリピンのメトロ銀行⁽¹⁸⁾は2002～2003年にかけて、在日出稼ぎ労働者による日本から同国内への送金ネットワーク拡大を目的に、郵便貯金とのオンライン・ネットワーク提携を申し入れたが、NCCTとして認定されていることを理由に契約締結に失敗している。

さらに、FATFが要求する改革とその実現期限をNCCT政府が実行できなかったり、AML改革の進展速度が遅く、評価グループの勧告に従っていないと判断された場合には、FATFからの要請を受けて加盟国が当該NCCTに対抗措置を適用することも可能という体制もとっている。1989年のFATF発足以降、NCCT認定国で対抗措置の発動を受けたのは、ナウル（対抗措置の継続期間は2001年12月～2004年10月）、ウクライナ（同2002年12月～2003年2月）、ミャンマー（同2003年11月～2004年10月）の3カ国である。

2. 国際機関その他による途上国への支援状況

ML取引の範囲が拡大され、各国で採用すべき措置が質量の両面で多様化すると、財政上の制約や人材の確保に限界をもつ途上国は、要求されるレベルの対応策を迅速に講じることが困難であること、また、IMF／世銀はFATF40勧告を金融およびガバナンス分野における国際基準(ROSC基準)のひとつとして認定しているため、途上国向けに多国間あるいは二国間の支援が行われている。国際機関等による主要な対途上国支援体制の概略は以下のとおりである。

FATF自体は、その使命と目的を「AMLの趣旨を全世界的に広める」「FATF加盟国による40勧告の遂行を監視する」「ML取引の動向と対策を(常に)見直す」と定めており、開発援助機関が途上国に提供するような技術支援は行っていない。しかし、組織内にワーキング・グループを設置し、たとえば地域別ML類型報告を集約したり、評価フォームやガイダンスを作成し、ワークショップを開催することで、各国監督機関がAML改革の進捗やその必要性を認識するのに資するような情報提供を行っている。また、AML/CFT枠組みの中心的組織として、他の国際機関との役割・機能分担を調整している。たとえば、IMF・世銀および地域ML対策グループと「国際(開発)金融機関に関するFATFワーキング・グループ(the FATF working group on international financial institutions: WGIFI)」を組織し、共通AML/CFT方針の見直しを行う一方、FIU間組織であるエグモント・グループと共同で、法執行に関する評価基準をIMF・世銀に提供している。

FATFに協力する地域タスクフォースも加盟国への支援を行っている。たとえば、APGでは『長期計画2001 - 2004』のなかで、「域内の権限機関に技術援助および研修(technical assistance and training, APGの文書では略称TA&T)の場を提供・調整し、必要な場合には、加盟各国が包括的にAML対策を実現できるよう、支援する」ことを目標のひとつと定めている。現時点では、総

会やワーキング・グループが開催するフォーラムで、加盟先進国の監督当局代表による特定の 이슈や自国の監督制度に関するプレゼンテーションが行われているものの、APG単体では予算上の制約もあり、世銀やアジア開発銀行（Asian Development Bank: ADB）が提供するような本格的な支援を加盟途上国に提供していない。しかし、本部でコンサルタントを雇用し、加盟国がAMLの法制化や改正をする際に助言を提供する、あるいはML犯罪類型ワーキング・グループのワークショップや特別セッションを開催し、情報と知識の共有を行っている⁽¹⁹⁾。また、APGはすでに2002 - 2003年の総会において、FATF 8 特別勧告（当時）や改正40勧告（第3版）をAMLに関する国際基準として承認している。これら勧告の迅速な遵守が要求されていることから、2002年に「技術援助および研修フォーラム」を組織し、年次総会スケジュールと合わせて、アジア太平洋諸国間で研修機会をもつための組織づくりと優先課題マトリクス（the APG AT&T Needs Matrix）の作成に着手した。このマトリクスは、世銀・IMFのGlobal AML/CFT AT&T Databaseにも提供されている。

さらに、企業統治改革の推進と同様、IMF / 世銀等の国際機関も金融セクター評価プロジェクトをつうじて加盟国に勧告や助言を提供している。また、世銀やADBは、プログラム融資のコンディショナリティにAML/CFTに関連する項目を加えることにより、技術援助を付随させる形で、法制化に関するコンサルタンシーや報告システムの導入などを支援する場合もある。前述したように、IMF・世銀は技術援助や支援ニーズの集約をGlobal AML/CFT TA&T Databaseを作成することで始めた段階である。この点に関しても、FATFや国連機関とデータの共有をはかっている。

第4節 途上国によるAML/CFT参加の事例 フィリピンにおける国内適用の費用と便益

前節で述べたように、AML/CFT枠組みは非FATF加盟国 多くはFATF型地域別TFに参加している である開発途上国にも、国際基準とされる40 + 9勧告の国内化と履行を強く要求するメカニズムをもっている。対抗措置が発動された場合、当該国経済へのインパクトは、FATF勧告やCFTの目的に対して抱えている問題点の深刻さを反映して異なるであろう。本節では、NCCTに認定された途上国がリストから削除されるまでをフィリピンを事例に検討し、途上国がこのような枠組みに参加する費用と便益を考察する。

フィリピンは、NCCTリストの第一次発表以来の認定国（2000年6月～2005年2月）であった。Aquino [2004] は、同国が「AMLの重要性を認識したのは、NCCTとして認定されてから」であるとしているが、NCCT認定から削除までの5年間に於いて、どのような取り組みと成果が挙げられたのであろうか。

1. AML/CFT枠組みへの参加の背景

NCCTとして5年間、FATF、APG、IMFおよび世銀等の監視を受けてきたフィリピン関係省庁は、国家予算や人材面で厳しい制約を受けながらもAML/CFT枠組みに参加している。これには、国内および対外事由が大きく影響している。

国内事由として最も重要な要因は、対抗措置が同国の景気・経済に与える影響の大きさを無視できないことにある。700万人を超えるフィリピン人海外出稼ぎ労働者（overseas Filipino workers: OFWs）が送金する外貨は中銀の外貨準備や在国民の消費活動原資の中核であり、海外金融機関から対抗措置をとられた場合のデメリットは、経済的にも治安維持等の政治・社会的側面が

らも、政府には容認できないことである。その他にも、(1)AML/CFTが企業および公的部門双方のガバナンス向上の一環として監督機関に認識されている、(2)国内に南部のミンダナオ州を拠点とするイスラム系テロ組織が存在し、また、麻薬/人身売買資金の撲滅が貧困削減や経済発展における急務である、(3)金融その他商取引の実態把握による税収増、あるいはML資金・資産の凍結、没収による国庫収入増、等が挙げられよう。一方、対外事由には、(1)重大犯罪以外でML取引に繋がりがやすい、汚職など公的部門の腐敗（corruption）でも国際的に評価の低い現状⁽²⁰⁾を改革する喫緊性が高い、(2)AML/CFT枠組みに参加することで国内の反改革派を抑制する手段として利用できる、がある。結果として政府は、ソブリン格付けや国内金融市場・制度に対する海外投資家の信認向上を期待していた。

2. NCCT認定（2000年6月）から削除（2005年2月）まで

FATFによって初めてNCCTリストが発表された当時、フィリピンのAML法（The Anti-Money Laundering Act of 2001: AMLA）案⁽²¹⁾は議会で審議過程にあり未成立であったが、法案の内容をもとに明らかにされたNCCT認定事由は、主に以下の3点にあった。第1に、MLとして処罰される前提犯罪の範囲が国際基準からみて狭い（人身売買、身代金取得目的による誘拐、麻薬取引、ハイジャック等の重大犯罪が法案にML関連取引として規定されていない）、第2に、銀行守秘義務規定によって中央銀行の検査権限が制限され、ML防止の重大な障害になっている、第3に、銀行に課される「疑わしい取引の報告義務」（suspicious transaction report）の下限額が大きすぎる（法案および2001年成立のAMLAでは400万ペソ〔当時、約1000万円相当〕）である。

このように、フィリピンAML枠組みにおける当初は、法律制定の遅延とその内容に欠点があるとされた。FATFは約半年ごとにAPG等をつうじて進捗評価を行い、AMLA制定と改正について時限付きで勧告したが、立法機関である議会内での審議が進まず⁽²²⁾、アロヨ大統領やプエナブントゥーラ中銀総

裁（当時）が、メディアを利用して迅速な成立や改正を呼びかけることが再三であった。最終的には、FATFによる対抗措置発動の予告もあり、AMLAの制定およびその改正法の成立は、それぞれに設定された期限当日の深夜に立法過程を終了した（AMLA改正法の成立は2003年）。

それ以後も、AMLAに基づいて設立されたAML Council（AMLC）の権限が制限されていること、司法制度の整備の遅れなどを事由として、同国はNCCTリストから削除されなかった。専門裁判所の設置や裁判官の任命が「有効な監督および執行機関の設立」が認められる条件として、また、凍結資産や立件実績が少ないことが勧告されたからであり（表4参照）、IMFによる8条コンサルテーションにおいても同様の改善が指摘された。フィリピン政府は世銀やADBの支援を受けながら、AMLC職員の増員や司法制度の整備を進めたが、最終的に、NCCTリストからの削除には約5年を要した。また、NCCT認定解除の3カ月後には、FIU政府間組織であるエグмонт・グループへの正式加盟国となった⁽²³⁾。

3. フィリピンにおけるAML/CFT枠組み参加の費用と便益

企業統治改革の推進枠組みと同様、OECDを発足母体とするフォーラムが主導している国際的取り組みにおいては、フォーラム自体と地域的組織間、すなわち「先進国＝途上国間」での政策実現スピードや国際基準の遵守レベルに関する調整は行われにくい。推進枠組みの構造が、地域性や各国法制度・行政組織の差異を認めながらも、主導的調整組織（GCGFやFATF）へのメンバーシップの有無にかかわらず、国際的に認知された基準を地域ぐるみで一律に採用していくという形式を採用しているからである。では、企業統治原則とは異なり、履行強制力をともなうAML規制枠組みにフィリピンが（間接的にせよ）参加するのはなぜだろうか。メリットや動機をまとめると以下のようなになる。

便益の第1に、ML規制の根拠となるテロリズムや麻薬、人身売買等の重

表4 フィリピンにおけるAML活動の主な実績
(2001年12月18日～2005年10月31日)

| 法・規制 | |
|----------|---|
| 2001年10月 | AML法 (AMLA, 共和国法 [RA] No. 9160) 施行, 同法細則の公表・実施 AMLC(中央銀行総裁 [議長], SEC委員長 証券委員会委員長)を中央銀行内に設立 |
| 2003年3月 | AMLA改正法 (RA No. 9194) 成立 【改正点】 取引報告義務の下限額を400万ペソ / 日から50万ペソ / 日に 「疑わしい取引」報告義務の拡大 AMLCによる裁判所命令不要な金融機関口座検査権を拡大 (身代金目的の誘拐, 違法薬物売買, ハイジャック, 放火および殺人) 中央銀行による金融機関口座の定例・特別検査権を保証 |
| 2003年8月 | 改正法に基づく改訂版細則の公表・実施 |

届出件数累計

| | 金融機関 | 保険会社 | 証券会社 | 政府機関 | その他 | 取引数累計 | 報告数累計 |
|-------------------------|------------|--------|--------|-------|-----|------------|---------------------|
| 疑わしい取引 | 5,394 | 47 | 24 | 2,679 | 0 | 8,144 | 1,761 ¹⁾ |
| 報告義務該当取引 | 44,364,807 | 40,162 | 61,448 | 0 | 0 | 44,466,417 | 44,466,417 |
| その他疑わしい取引 ²⁾ | 121 | 0 | 0 | 0 | 44 | 166 | 164 |

(注) 1) 報告数内訳: 金融機関(銀行 + 非銀行金融機関) 1730, 保険会社19, 証券会社9, 政府機関3。

2) 手数料等に関する不正報告やナイジェリア金融機関・個人による詐欺など。

凍結資産累計

| | フィリピン・ペソ | USドル ¹⁾ | 日本円 ¹⁾ | ペソ建合計額 |
|----------|------------------|--------------------|-------------------|------------------|
| 凍結資産合計額 | 1,054,334,553.00 | 2,809,091.00 | 63,114.36 | 1,209,033,209.01 |
| 凍結解除・返却額 | 688,260,515.00 | 67,899.00 | 0 | 691,999,033.94 |
| 合計 | 366,074,038.00 | 2,741,192.00 | 63,114.36 | 517,034,175.07 |

(注) 1) ペソ換算レート: 1USドル = 55.06ペソ, 1日本円 = 0.477ペソ。

その他, 国外に移転された資産2立件に関して24銀行口座, 合計83万7334.82USドルがある。

司法制度・政府機関で審議中のAMLA違法案件

| | OMB | DOJ | 地裁 | 高裁 | 最高裁 | 合計 |
|-----------|-----|-----|----|----|-----|----|
| ML取引 | 0 | 10 | 24 | 0 | 0 | 34 |
| 資産凍結命令の延長 | | | | 3 | 4 | 7 |
| 資産没収 | | | 24 | | | 24 |
| 資産凍結命令の申請 | | | | 5 | | 5 |
| 金融機関調査の申請 | | | 18 | | | 18 |
| 合計 | 0 | 10 | 66 | 8 | 4 | 88 |

(注) 略称は, OMB = オンブズマン理事会 (公務員の汚職等調査機関), DOJ = 司法省。斜線つき
コラムは, 各機関の管轄外を示す。

(出所) AMLCへのインタビュー (2004年8月, 2005年11月) で得た資料をもとに筆者作成。

大犯罪が自国と無関係な問題ではないことが挙げられる。治安維持という国内事由はもとより、国際テロ活動撲滅の主導国であると同時に、最大のOFW受入国であるために政治的にも経済的にも重要な大国であるアメリカに真摯なAML取り組みをアピールすることは、フィリピン政府にとって最優先すべき事項である。第2に、AML規制を取り入れ、国際機関や二国間の技術援助等を活用して国内規制を強化することにより、国内企業・個人の金融その他商取引動向を知ることが可能になる。汚職や納税忌避等による税収不足を抱える同国にとっては、公的部門を含めたガバナンス向上の有力な一手段ともなり得るからである。第3に、AML枠組みに参加することにより、国内の利害関係者や反改革派を抑制する手段として、国際基準の遵守を要求する外的圧力の利用が可能になる。とくに、制度化された汚職とそこから得た利益の海外流出　いわゆるML取引の本来的目的　を撲滅・防止するためのコミットメントを明示し、実行していく格好の動機付けである。第4に、現実にはNCCT認定解除に時間を要したために効果を挙げたとはいえない難いものの、対外的な影響が期待できよう。国際的取り組みに参加し、段階的であれ成果を挙げていると示すことができれば、長期的にはソブリン格付けや国内金融制度・市場に対する外部の信認向上にもつながる。カリフォルニア州公務員退職年金基金（California Public Employees' Retirement System、通称CalPERS）など、先進国機関投資家のなかには新興・途上諸国を経済・法規制・市場制度について独自にランク付けし、投資対象とすべきか否かを判断する組織も存在するため、取引量や投資家数でアジア危機以前には回復していない同国金融市場の活性化において、海外投資家の動向は無視できないからである。

しかし一方、FATF中心のAML枠組みに関与していく費用も小さくない。第1に、NCCT認定理由からも明らかとなっており、有効なML規制を成立させるためには、監督機関（政府）と立法機関（議会）との改革に対する温度差を埋める必要がある。これは、FATFや国際機関の勧告を外的圧力として利用しても、容易には実現していない。実業界との強い繋がりをもつ議員で構成される議会と、常にFATFやIMF・世銀からの圧力に対処しなければならない政府

機関の優先順位は必ずしも一致しないからであるが、対抗措置の発動予告も含むFATFによる再三の勧告発表は、同国ソブリン格付けの低下を招き、政府および企業の（とくに海外市場での）資金調達コストを引き上げる結果となった。第2に、制度インフラへの継続的支出もネックとなり得る。ML規制を実効的に行うには、金融監督機関・警察・司法機構が主要なアクターとなり、多岐にわたる国内行政組織間の調整能力が問われるからであるが、財政的制約の厳しい同国では、AMLC本体への予算配分も1000万ペソ（約2000万円）と一監督機関としては少額であるだけでなく、現時点では中央銀行や証券取引委員会がもつ内部留保の権限も法的に与えられていない。AMLC自体も「今後の課題」とする、人材確保と育成、関連知識の蓄積については、先進国からの二国間ベースや国際機関等、外部による支援の獲得如何に依存しているのが実情である。

また、同国のようにNCCTリストに存続し続けることに起因する別種の費用も存在する。前述のエグモント・グループは、国境を越えるML犯罪に関するFIU間での情報授受機能も負っているが、非加盟FIUに対して行うのは情報提供要請とその取得のみである。調査対象取引の概要や情報受領後のフィードバックは行われないため、2005年に加盟国となるまで、AMLCにとって近隣諸国での最新イシューや広域テロ組織が利用するML取引動向等に関する情報や知識の入手は非常に困難であった。

以上のように、強い履行メカニズムを内包するAML/CFT枠組みのもとでは、フィリピンのような政治経済体制をもつ途上国の便益と費用は表裏一体をなしていることがわかる。同国政府および関係監督機関は今後とも、財政・政治・経済の各側面を勘案しながら、国際的なコミットメントを継続して要求されるという状況にある。

第5節 FATF型法制改革とそのグローバル化における課題

FATFを調整機関とするAML/CFT枠組みは、非加盟国も含めて（NCCT認定国がある場合を除く）²⁴⁾ 各国の法・監督制度整備を実現しつつあり、別言すれば、国連条約を根拠とする国際基準としての40＋9勧告の普遍化が行われているといえるかもしれない。しかし第1節でも述べたように、AML/CFTの履行は、各国監督機関の不断的努力と相互協力を必要とする。本節では、財政および人材上の制約をもつ開発途上国の観点から、FATF型法制改革における課題をまとめる。

第1に、FATFが負う機能の限界である。さまざまな手法やスキームが日進月歩する金融部門の監督や、経済犯罪に関する適切な人材を確保・養成することが途上国にとって最大の課題であるが、金融監督、違法資産の凍結から捜査と立件、判決にいたるまで、多岐にわたる一連の手続きにおける実効性の確保については、各専門国際機関や地域別FATF型グループの管轄とされ、研修や技術援助等の積極的な調整は行われていない。FATFが担当するのは40＋9勧告の改定と普遍化（AML/CFTの「脳」の部分）であるため、必ずしも「手足」となる実行組織である関連国際機関すべてに加盟していない途上国にとっては、その他の外部支援を得られるか否かが、AML/CFT枠組みの履行にコミットするうえでの不可欠な要素となる²⁵⁾。

第2に、40勧告の目的にもある「世界的な三大『公共悪』（テロリズム、汚職および腐敗、虚偽報告）の取締り」には、公的部門のガバナンス向上が不可欠である。法や規制が整備されてもその監督や執行が規定どおりに実行されなければ「国際基準の普遍化と普及」も実効性をとまなわないが、企業統治改革と同様、現状の枠組みでは有効な手段を見出せていないのが現実である。また、勧告の目的に明記しているものの、FATFは現在まで汚職や腐敗の削減・解消には積極的に取り組む姿勢をみせていない。

第3に、各国AML/CFT活動への評価や相互監視手段における客観性維持

の問題がある。FATFが行っている相互評価とIMF・世銀が行っているROSCとの整合性や、ひいては、ともに「すでに相応のML規制枠組みを国内に構築済みであるか、対策の実現を著しく進捗させた」あるいは「実効的なFIUであること」を要求するFATFとエグモント・グループへの加盟承認の条件など、関連機関の間で調整すべき点が散見される⁽²⁶⁾。しかし、FATFがこの点での調整機能をも負う意図があるか否かは、現時点では不明である。

ML規制のように、国境を越え、銀行・証券・保険の全般的な金融分野にまたがり、さらには異なる規制をもつ市場（オフショア市場）をも視野に入れねばならない複合的な経済活動に関しては、グローバルなルールとそれに基づく監督・取締りネットワーク形成に際して、今後もFATFやGCGF型の改革フォーラムが形成される可能性は否定できない。しかしながら、移行経済や途上国にも間接的に履行を強く要求する場合においては、これら諸国が直面する人材・知識・財源制約を視野に入れ、先進諸国や国際機関による慎重な枠組み形成が必須であろう。設立後10年に満たないFATF体制が、枠組み内でその機能を備えたとき、初めて国際社会における経済法制改革の一モデルとなり得る。また、その改革過程において、必要な場合にはより適切な機関にフォーラムを移行させることも議論されるべきである。

〔付記〕本章で行ったフィリピンの事例研究に関し、関係機関での資料収集やインタビューには、同僚である鈴木有理佳研究員（アジア経済研究所地域研究センター東南アジア 研究グループ）にもご協力いただいた。章末ではあるが、出張期間中の貴重な時間を快く割いて下さったことを記し、筆者の謝意とさせていただきます。

〔注〕

- (1) IMFでは、「全世界で年間に洗浄されている資金はGDPの2～5%に相当する」という推計が一般的」としている（1998年2月28日、カムドシュ〔当時〕IMF専務理事によるFATF総会でのスピーチ〔<http://www.imf.org/external/np/speeches/1998/021098.htm> 2006年11月17日アクセス〕）。また、このような推計の難しさや問題点については、Dixon〔1999〕あるいはTanzi〔1999〕を

参照されたい。

- (2) FATF設立に際して出資した機関・国はOECDのごく一部（OECD，世界銀行，8カ国）。事務局はOECD内に設置されており，担当職員は10名（2006年2月現在）。また，新たなFATF加盟国となるには，(1)オブザーバーとしての参加が既加盟国に認められ，(2)FATFによる評価を受け，国内法・規制やその遵守，監督制度の実効性が確認された場合，(3)正式加盟がFATF総会において承認されることが必要である。
- (3) 最も早く法制度整備に着手したのはアメリカ（1970年～）であり，これにイギリスやスイスが続いた（中川〔2006〕）。
- (4) 「国際的な組織犯罪」は“transnational organized crime”，「重大犯罪」は“all serious offences”に対する対訳。いずれも英語はFATF40勧告，日本語は金融庁特定金融情報室の仮訳を使用した。
- (5) Customer due diligenceに対する日本語訳は，現在のところ定まっていない。
- (6) FATF, “Special Recommendations on Terrorism Financing,” 31 October 2001, FATF.
- (7) The 1999 UN International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism.
- (8) The UN Security Council Resolution 1373. 同様の勧告に，2002年1月に公表されたResolution 1390がある。
- (9) たとえば，Reuter and Truman〔2004〕，Masciandaro〔1999〕を参照されたい。Reuter and Truman〔2004〕では，第1に挙げたML取引のプロセスを“money dirtying”と名付け，非合法活動からの利益の出所を不明確にする従来のMLプロセスと区別している。また，移動されるテロ資金（現金）は多くの場合，10万米ドル以下であるという。
- (10) 中東地域で利用されているハワレ（hawale）など。
- (11) FATFからは独立した組織であるため，活動資金も各地域タスクフォース加盟国間で手当てされる。現実には特定（先進）国の拠出金に依存しており，FATF-APG（アジア太平洋地域タスクフォース）ではオーストラリアが中心になっている。
- (12) OECDと世銀，その他8カ国の共同出資によって設立された。同フォーラムは，下部組織として5つの地域作業部会（regional roundtables）を運営している。
- (13) 本パラグラフのカギ括弧内は，金融庁特定金融情報室〔2003〕で使用されている訳語を引用した。
- (14) たとえば，各国のAML法規定に含まれる「金融機関による取引報告義務が発生する1件当たりの基準送金金額」をFATFが勧告する際，各途上国の金融市場規模や1日の直物外為取引高の大小に関係なく，「米ドル1万ドル相当」が

- 適用される場合が多い。金額の根拠は不明であるが、先進諸国でも最も早くからAML規制を導入したアメリカの銀行記録・外国取引法（1970年）において、「1万ドルを超える現金取引の内国歳入庁（Bureau of Internal Revenue）への報告義務」が国内金融機関に義務づけられていることが一因として考えられる。
- (15) FATFウェブサイトによると、1年間に相互評価を受けるのは、平均2～4カ国である。
- (16) “sanction”に対する日本語訳には「制裁」が使用されることが多いが、日本のFIUである金融庁特定金融情報室では、“counter-measure”の対訳として用いられることの多い「対抗措置」をあてている。その理由としては、常設国際機関ではないFATFが採用するこの手段が、従来、「制裁」が用いられる場合である国際法や国連決議に基づいて実施されるものではないという性質に留意しているからとも考えられる。
- (17) たとえば、2004年7月に行われたFATF総会では、グアテマラをNCCTリストから除外することが発表された。FATFはその理由に、(1)オフショア銀行に免許の取得と監督の受入を義務付ける法律の可決、(2)金融機関に対する顧客の身元確認の義務化、(3)銀行に対する疑わしい取引の当局への報告義務化等、大幅な進展がみられたことをあげている。
- (18) 正式名称はMetropolitan Banking and Trust Corporation。同国の商業銀行のなかでは、貸出資産規模1位である。
- (19) APG〔2004a: 20-21, 45〔Annex B〕〕*Annual Report 1 July 2002 - 30 September 2003*）2003年にはオーストラリア連邦警察およびADBの出資により、2回のML類型ワークショップが開催されている。
- (20) 85カ国以上に支部をもつNGOであるTransparency Internationalは腐敗に関する指標（Corruption Perception Index: CPI）を毎年発表している。過去10年（1996～2005年）におけるフィリピンのスコアは最低で3.6（1999年）、最高でも2.5（2003、2005年）であり、数値が発表されている約130カ国中、90～100位台で推移している。
- (21) Republic Act No. 9160、大統領署名2001年9月29日、同年10月17日発効。
- (22) 財政難の改善を目的とする他法案（付加価値税率増や公務員給与体系の変更等）の審議が優先されたため、AMLも大統領が指定する最優先審議法案のひとつであったが、上下院での審議スケジュールは大幅に遅れた。また、FATFの勧告を「内政干渉である」として批判する議員もいた。
- (23) アメリカのFIUであるUS-FinCENは、NCCT解除以降も2005年4月まで、「フィリピン関係の取引に」とくに注意するよう金融機関に指導していた（Advisory 24, which required all financial institutions operating in the US to conduct enhance scrutiny of transaction involving Philippines）。また、エグモント・グループへのフィリピンの正式加盟が認められるまでは約3年を要した。

- ②4) FATFは、AMLに関する国連条約を批准している途上国を含むすべての加盟国についてNCCT認定基準に基づく評価を終了したわけではない。2000～2001年に47カ国について調査し、NCCTリスト発表後は年1回の見直しを継続している。将来、たとえばIMFや世銀と協力のうえで、すべての国連加盟国について同様の評価行か否かについては不明である。
- ②5) このような現状に鑑みると、軍政を理由にIMF・世銀およびADBからの融資および技術援助が停止されているミャンマーは、他の途上国より制約の厳しい状況にあるといえる。
- ②6) FATFへの加盟が認められるためには、「すでに相応のML規制枠組みを国内に構築済みであるか、対策の実現を著しく進捗させた」と総会でみなされる必要があり（表3の注を参照）、現時点でFATFは、オブザーバーを含め加盟国を大幅に増加させる意思をもっていない。2006年11月時点でのFATF加盟国は31カ国（欧州委員会および湾岸協力機構を除く）、エグモント・グループの加盟国は101カ国。過去においては、NCCT認定国であると同時にエグモント・グループの正式メンバーであった国もある。

〔参考文献〕

日本語文献

- 柏原千英 [2005]「企業統治改革に関する国際機関の援助アプローチ アジアにおける取組み」（今泉慎也・安倍誠編『東アジア諸国の企業統治と企業法改革』日本貿易振興機構アジア経済研究所）。
- 金融庁特定金融情報室 [2003]「資金洗浄に関する金融活動作業部会 40の勧告（仮訳）」（www.fsa.go.jp/fiu/fiuj/fm001a.pdf 2006年11月17日アクセス）。
- 中川淳司 [2002]「マネー・ロンダリング規制の現状と課題」（『日本国際経済法学会年報』第11号, pp. 108-126）。
- [2006]「経済規制の国際的調和 第21回（X）国際経済犯罪規制の国際的調和」（『貿易と関税』1月号, pp. 34-45）。
- エルネスト・バックス、ドゥニ・ロペール／藤野邦夫訳 [2002]『マネーロンダリングの代理人 暴かれた巨大決済社会の暗部』徳間書店。

外国語文献

- Asia and Pacific Group on Money Laundering (APG) [various issues a] Annual Report, Sydney: APG (<http://www.apgml.org/documents/default.aspx?DocumentCategoryID=2> にてダウンロード可。2006年11月17日アクセス）
- [various issues b] *Annual Typologies Report*, Sydney: APG (<http://www.apgml.org>）。

- org/documents/default.aspx?DocumentCategoryID = 6 にてダウンロード可。
2006年11月17日アクセス)
- Aquino, Vicente S. [2004] “ Money Laundering: Issues and Perspective, ” *Bangko Sentral Review*, January 2004, Manila: Bangko Sentral ng Pilipinas (概要は http://www.bsp.gov.ph/publications/regular_bsrevjan04.asp にてダウンロード可。2006年11月17日アクセス)
- BCBS, IOSCO and IAIS [various issues] *Initiatives by the BCBS, IAIS and IOSCO to Combat Money Laundering and the Financing of Terrorism*, IOSCO.
- Becker, Gary S., Kevin M. Murphy and Michael Grossman [2004] *The Economic Theory of Illegal Goods: The Case of Drugs*, NBER Working Paper Series No. 10976, Cambridge, MA.: National Bureau of Economic Research (NBER)
- Braithwaite, John and Peter Drahos [2000] *Global Business Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dixon, Huw [1999] “ Controversy: On the Use of the ‘ Hidden Economy ’ Estimates, ” *The Economic Journal*, Vol.109, No.456, June, F335-337.
- Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) [various issues] *Annual Report*, Paris: FATF Secretariat, OECD.
- [various issues] *Review to Identify Non-Cooperative Countries and Territories*, Annual, Paris: FATF Secretariat, OECD.
- [2003] “ The Forty Recommendations, ” 20 June 2003, FATF Secretariat, OECD (http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,2340,en_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1,00.html#40recs 2006年11月17日アクセス)
- [2004a] *Financial War on Terrorism: A Guide by the Financial Action Task Force*, Paris: FATF Secretariat, OECD.
- [2004b] “ Nine Special Recommendations on Terrorist Financing, ” 22 October 2004, FATF Secretariat, OECD (<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/34849567.PDF> 2006年11月17日アクセス)
- Hines Jr., James R [2004] *Do Tax Havens Flourish?* NBER Working Paper No. 10936, Cambridge, MA.: NBER.
- IMF [2001] *Financial System Abuse, Financial Crime and Money Laundering - Background Paper*, Monetary and Exchange Affairs and Policy Development and Review Departments in Consultation with Legal and Other Departments, IMF, 12 February 2001 (<http://www.imf.org/external/np/ml/2001/eng/021201.pdf> 2006年11月17日アクセス)
- IMF-WB [2003] *Status Report of the Work of the IMF and the World Bank on the Twelve-Month Pilot Program of AML/CFT Assessments and Delivery of AML/CFT Technical Assistance*, 5 September 2003, Monetary and Financial Systems and

- Legal Departments, IMF and the Financial Sector Vice Presidency, WB
(<http://www.imf.org/external/np/aml/eng/2003/090503.pdf> 2006年11月17日アクセス)
- [2004] *Financial Intelligence Units: An Overview*, Washington, D.C.: IMF Legal Department, Monetary and Financial Systems Department; World Bank, Financial Market Integrity Division.
- International Federation of Accountants (IFAC) [2004] *Anti-Money Laundering*, Second Edition, New York: IFAC (IFACウェブサイト登録後 , http://www.ifac.org/Members/Downloads/Anti-Money_Launder_Rev2.pdf にてダウンロード可。2006年11月17日アクセス)
- Masciandaro, Donato [1999] “ Money Laundering: the Economics of Regulation, ” *European Journal of Law and Economics*, Vol.7, pp.225-240.
- [2005] “ Combating Criminal Money Markets: International Blacklist and Non-Cooperative Countries, ” in M. Fratianni, John J. Kirton and A. Rugman, *New Perspectives on Global Governance*, Aldershot: Ashgate.
- OECD [2002] *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*, Paris: OECD.
(<http://www.oecd.org/dataoecd/9/20/1963116.pdf> 2006年11月17日アクセス)
- Reuter, Peter and E. M. Truman[2004] *Chasing Dirty Money: Progress on Anti-Money Laundering*, Washington, D.C.: Institute for International Economics (IIE)
- Schaechter, Andrea [2002] *Issues in Electronic Banking: An Overview*, IMF Policy Discussion Paper (PDP/02/ 6) IMF (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2002/pdp06.pdf> 2006年11月17日アクセス)
- Shelton, Dinah ed. [2003] *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford: Oxford University Press.
- Stessens, Guy [2000] *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*, Cambridge Studies in International and Comparative Law 15, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tanzi, Vito [1999] “ Uses and Abuses of Estimated of the Underground Economy, ” *The Economic Journal*, Vol.109, No.456, June, F338-F347.
- Transparency International (TI) [various issues] *Global Corruption Report*, Berlin: TI.
- U.S. Department of State [2004] *Economic Perspectives (The Global War on Terrorist Finance)*, Vol.9, No.3, September, Washington, D.C.: U.S. Department of States (<http://usinfo.state.gov/journals/ites/0904/ijee/ijee0904.htm> 2006年11月17日アクセス)

ウェブサイト

- 金融庁特定金融情報室 www.fsa.go.jp/fiu/fiu.html
- The Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG) www.apgml.org
- Basel Committee on Banking Supervision(BCBS), Bank for International Settlement
(BIS) www.bis.org/bcbs/index.html
- The Egmont Group for Financial Intelligence Units (エグモント・グループ)
www.egmontgroup.org
- Financial Action Task Force (FATF) www.fatf-gafi.org
- IMF Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs) www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp
- International Association of Insurance Supervisors (IAIS , 国際保険監督機構)
www.iaisweb.org
- International Money Laundering Information Network(IMoLIN) www.imolin.org
- International Narcotics Control Board (INCB , 国際麻薬統制委員会) www.incb.org
- International Organization for Securities Commissions (IOSCO , 証券監督者国際機構) www.iosco.org
- Transparency International (TI) www.transparency.org
- UN Inter-regional Crime & Justice Research Institute (UNICRI , 国連地域間犯罪司法研究所) www.unicri.it
- UN Office on Drugs and Crime (UNODC , 国連薬物犯罪事務局) www.unodc.org/unodc/money_laundering.html
- WB Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (WB Group AML/CFT) www1.worldbank.org/finance/html/amlcft/index.html
- The Wolfsberg Group www.wolfsberg-principles.com